

# **Políticas Públicas de prevenção e combate ao abandono escolar**

## **- Estudo de uma medida educativa para jovens pouco escolarizados em Portugal**

**Bruno Alexandre Miranda Coimbra**

Centro de Administração e Políticas Públicas

– Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

*brunocoimbra@zonmail.pt*

**Eva Paula Fernandes**

Escola Básica 2,3 Costa da Caparica

*evapaulafernandes@gmail.com*

### **RESUMO**

Em janeiro de dois mil e onze a comissão europeia recomendou aos estados europeus que adoptassem políticas de prevenção do abandono escolar precoce que, apesar de ter vindo a diminuir gradualmente, apresenta ainda, em alguns países como Portugal e Malta valores muito elevados.

Assim, os governos, sucessivamente, têm vindo a promover programas nacionais de combate ao abandono escolar, apesar de segundo Grilo (2010) os programas acima citados deveriam ser elaborados mais ao nível local e em função das exigências da comunidade educativa envolvente. De acordo com as estatísticas disponíveis, os alunos têm vindo a permanecer mais tempo na escola com ofertas educativas que vão ao encontro das suas expectativas e vivências experienciadas.

Pretendemos nesta comunicação fazer uma abordagem teórica à problemática do abandono escolar, revisitando e teorizando os programas concebidos em território nacional na prevenção e combate ao abandono escolar. Em seguida apresentaremos uma das muitas medidas educativas com uma forte expressão em Portugal (medida PIEF), caracterizando-a, para através de dados quantitativos aferir da importância da sua manutenção na escolarização de jovens pouco escolarizados e em risco de abandono escolar.

**Palavras-chave:** abandono escolar precoce; implementação de políticas públicas; insucesso escolar; jovens pouco escolarizados;

### **ABSTRACT**

*In January two-thousand and eleven, the European commission launched a proposal to member states in order to adopt policies to prevent early school leaving. Despite the fact the numbers are decreasing, in some countries like Portugal and Malta the numbers are still high and subject to some concern.*

*Governments have been promoting nation programs in order to tackle the issue of early school leaving but according to Grilo (2010) the programs/the policies need to be done at a local level, involving those in the field (street level bureaucrats) having in mind*

*the community and the environment. Nonetheless and according to latest statistics students tend to stay more time at school with courses that meet students' needs.*

*With this presentation we intend to revisit theories about school failure and school leaving theorizing them according to specific measures adopted in Portugal as far as preventing school leaving is concerned. Therefore, we will present the reader to PIEF, a course widespread in Portugal in tackling the issue of school leaving, whose beneficiaries are those in risk of social exclusion and with low qualifications.*

**Keywords:** *early school leaving; public policies implementation; school failure; youngsters with low qualifications;*

## 1. INTRODUÇÃO

O Ministério da Educação em Portugal define a política educativa em geral numa abordagem política *top-down*. As suas políticas são implementadas por cinco direcções regionais de educação em Portugal Continental que prestam orientação, coordenação e apoio a todos os estabelecimentos de ensino não superior coordenando simultaneamente o ensino não superior privado. Nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores, a administração da educação é da responsabilidade dos respectivos governos regionais, através de secretarias regionais de educação, igualmente numa perspectiva *top-down*. Na consecução de uma igualdade de oportunidades para todos e numa efectiva democratização de ensino de uma escola para todos e onde cabem todos (Grilo, 2010) é assegurada a concretização de uma escolaridade que tende a ser cada vez mais prolongada no tempo<sup>1</sup>.

O sistema educativo português encontra-se estruturado por ciclos de ensino<sup>2</sup>, compreendendo os objectivos consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo (1986). Tem início na educação pré-escolar (um ciclo de frequência facultativa para crianças entre os 3 e os 6 anos de idade). Segue-se o ensino básico, constituído por 3 ciclos sequenciais: o primeiro de 4 anos (6-10 anos de idade); o segundo de 2 anos (10-12 anos de idade), um terceiro ciclo de 3 anos (12-15 anos de idade). A oferta educativa é diversificada oferecendo cursos ditos do ensino regular e cursos mais vocacionados para uma população escolar em situação de risco. Estes cursos podem ser Percursos Curriculares Alternativo, Cursos de Educação e Formação e Programa de Educação e Formação (PIEF).

O ensino secundário constitui um ciclo de 3 anos, para alunos dos 15 aos 18 anos de idade (escolaridade obrigatória), e compreende quatro tipos de cursos: científico-humanísticos, tecnológicos, artísticos especializados e profissionais. A par das vertentes escolares, existem também Cursos de Educação e Formação (EFA), Cursos Profissionais, Cursos de Ensino Artístico Especializado e Cursos Tecnológicos. Para jovens e adultos pouco escolarizados há ainda a possibilidade de frequentar Cursos de Ensino Recorrente, as unidades de formação de curta duração (UFCD) ou ainda o processo de reconhecimento e validação de competências (RVCC).

Fruto de uma democratização do ensino e do advento da escola de massas na qual todos tinham o direito consagrado de frequentar a escola em igualdade de oportunidades, o número de alunos a frequentar o sistema de ensino português tem vindo a crescer. O aumento dos alunos não tem sido mui-

<sup>1</sup> Com a Lei n.º 85/2009 de 27 de Agosto publicada em Diário da República, 1.ª série — N.º 166 — 27 de Agosto de 2009, a escolaridade obrigatória passou do 3º ciclo de escolaridade e 15 anos de idade para os 18 anos e com 12º ano completos.

<sup>2</sup> Entenda-se aqui por ciclo de ensino, as etapas pelas quais os alunos têm de passar para prosseguirem para o nível seguinte e assim atingir a certificação escolar ou profissional.

to significativo, contudo, em função da demografia é um número aceitável, tendo havido um decréscimo acentuado nos anos lectivos de 2005/2006 e 2006/2007, aliado ao fenómeno gradual mas não crescente dos alunos que todos os anos abandonam a escola.

As políticas públicas educacionais em Portugal têm tentado minorar o atraso educativo português através de acções incisivas e determinantes na atribuição causal do problema a que Justino (2010) refere a busca incessante do factor determinante, como se todos os males tivessem uma origem, uma responsabilidade acrescida de uma das causas e uma ordem perfeitamente hierarquizada de razões.

É neste contexto que importa a referir o que entendemos por abandono escolar. Não existe no seio académico uma definição capaz de harmonizar e contemplar todas as definições. Recentemente tem havido uma discussão em torno das definições de *early school leaving*<sup>3</sup> e abandono escolar que nem sempre são consensuais no meio académico.

Segundo Justino (2010) a noção de abandono escolar está associada a interrupção da frequência do sistema educativo na medida em que isso configure um regresso praticamente irreversível. Segundo o autor o abandono escolar configura-se mesmo, com um acto ilícito na medida em que contraria a lei que institui a escolaridade obrigatória. Azevedo (1991) refere que o conceito de abandono escolar, apesar de ser recorrentemente usado na literatura científica e na linguagem comum, carece de explicitação e de uma delimitação conceptual (...) propondo o recurso ao conceito de saídas do sistema de ensino e de formação, porque é mais abrangente e permite contextualizar e definir o que são e onde se situam os abandonos escolares.

Segundo os censos de 2001 as taxas de abandono escolar em Portugal eram apenas de 2,79%<sup>4</sup>, estimando-se que nos censos de 2011<sup>5</sup> a mesma baixe cerca de 1%, tornando este fenómeno praticamente residual.

## 2. ABANDONO ESCOLAR: PARA UMA DEFINIÇÃO DE CONCEITOS

Como já referimos o abandono escolar não pode ser visto apenas do ponto de vista do indivíduo como único responsável pela não concretização dos objectivos escolares, impostos pelo modelo de governação vigente. A tudo e a todos é exigido o esforço na tentativa de debelar o fenómeno que apesar de residual é preocupante. Numa altura em que a escolaridade obrigatória é de 12 anos não faz sentido falar na residualidade de um fenómeno que, em muito contribui para o fraco desenvolvimento de Portugal no seio dos seus congéneres europeus e mundiais.

O abandono não é apenas um problema circunscrito à escola, é um problema de cariz social na qual a escola, a comunidade, a família se encontram implicados, bem como a acção governativa através da implementação das suas políticas. Assim, os estudos corroboram a tese de que os alunos oriundos de famílias economicamente mais desfavorecidas são mais expostos a abandonar

---

<sup>3</sup> Segundo Azevedo criou-se uma confusão conceptual em Portugal, ao adaptar-se para português a designação *early school leavers* e traduzindo-a por *abandono escolar precoce* e referindo-se a todos os que saem da escola antes de completar doze anos de escolaridade. Ora, muitos destes, em rigor, não abandonam a escola, saem no fim do limite legal para frequentar compulsivamente a escola, os 15 anos de idade (o limite ainda em vigor até há pouco tempo). Segundo o autor, classificar tudo como abandono é um excesso e um erro que só prejudica (e piora) a imagem do sistema educativo português, sem lhe trazer nenhum benefício. Para o autor a tradução seria saída precoce do sistema educativo.

<sup>4</sup> No continente a taxa de abandono escolar era de 2,71%, na região Autónoma dos Açores de 4,79% e na Região Autónoma da Madeira era de 3,14%

<sup>5</sup> Os dados definitivos dos censos 2011 serão publicados no mês de Março do corrente ano.

a escola do que os outros. Outro motivo que pode conduzir à desistência da escola são as trajectórias escolares com sucessivas retenções ao longo do percurso escolar e a falta de estratégias para superar essas mesmas retenções<sup>6</sup>, por parte dos organismos responsáveis. A implementação de estratégias de superação de dificuldades (que geram muitas vezes em retenções repetidas) circunscrevem-se a planos de recuperação em que mais uma vez o aluno é encarregue de cumprir um plano não negociado por si, mas imposto por um conselho de turma<sup>7</sup>. O facto de o abandono escolar ser antecedido por reprovações e por cadentes resultados negativos, demonstra que este fenómeno se deve, pelo menos em parte, a um problema de calibragem disposicional (Guerreiro, 2010), ou seja, quem reprova em certos níveis de ensino ou quem tem muitas negativas tem mais probabilidades de desistir precocemente do seu percurso educativo.

Ao nível social o abandono escolar pode ser encarado como uma forma de sair de “uma” escola sem expectativas e ingressar no mercado de trabalho para, muitas vezes ajudar a família nas suas despesas quotidianas traduzindo-se num conflito de aspirações entre o ambiente familiar e o contexto escolar. O mercado de trabalho continua a ser apelativo para um sem número de jovens que abandonam ou preconizam uma saída antecipada do sistema de educação e formação, estimulando assim a inserção precoce de jovens sem qualquer qualificação e com baixa escolarização, penalizando inclusive os jovens mais qualificados.

Em Portugal, o PNAPAE<sup>8</sup> procurou diagnosticar o problema, estabelecendo metas e desígnios nacionais no combate ao flagelo. Com já referimos e numa perspectiva diacrónica, as taxas de abandono escolar são residuais e o plano atrás referido tentou encontrar respostas no sentido de debelar e prevenir o fenómeno do abandono escolar numa perspectiva de alargamento da escolaridade obrigatória de 12 anos. As suas orientações políticas eram muito claras, ou seja, os objectivos do plano eram a integração na escola, o apoio ao desenvolvimento à promoção do sucesso; a atribuição de um sentido de utilidade e de vocação à escola; a valorização social da escola e a promoção da escolaridade mínima obrigatória de doze anos, apoiada numa política de articulação interministerial, de envolvimento da sociedade com o estabelecimento de parcerias. Conceptualmente, o PNAPAE remete o leitor para aquilo a que chamamos de factores potenciadores do abandono escolar. É senso comum atribuir a causalidade aos aspectos familiares que, segundo Formosinho (2000) refere que têm mais probabilidade de ter insucesso e conseqüente abandono os alunos oriundos de meios socioeconómicos mais desfavorecidos, ou seja, os agregados familiares, na sua generalidade, detêm ainda hoje níveis de escolaridade baixos e continuam a enfrentar algumas dificuldades económicas, constituindo-se assim, como uma das causas do insucesso escolar e da inserção antecipada no mundo do trabalho dos seus filhos, enquanto mecanismo de sustento das próprias famílias bem como a inadequação ou o total desfasamento dos currículos e da instituição escolar da sua própria realidade.

Segundo Azevedo (2007) Portugal está politicamente bloqueado. O modelo de governação está esgotado e aprisionado em leis, decretos e despachos normativos

6 De acordo com o estudo *grade retention during compulsory education in europe: regulations and statistics*. (7 fevereiro de 2011), a proporção de alunos com 15 anos de idades que já repetiram pelo menos uma vez no decurso do seu percurso escolar é de 34,5 %, o que torna Portugal no país com um dos piores desempenhos ao nível europeu, sendo apenas ultrapassado pela França (36,5%) e pelo Luxemburgo (36,1%).

7 Alude-se aqui à noção do currículo de vestir único da versão inglesa de *one-size-fits-all*. Todos os alunos aprendem da mesma forma independentemente da sua condição económico-social e local de origem.

8 O Plano Nacional de Acção de Prevenção do Abandono Escolar (PNAPAE) foi o primeiro documento estrutural e estruturante a partir do qual se diagnosticou a situação portuguesa comparando-a em termos internacionais, estabelecendo metas e desígnios a cumprir.

que ao invés de potenciarem conhecimento e novas formas de agir político provocam um estrangulamento ao nível das iniciativas locais e dos principais executores das políticas o que significa que se conseguiu trazer todos os alunos à escola, mas não se conseguiu acolher cada um dentro da escola. A este propósito, Ferrão (2000) refere a este propósito que o fenómeno do abandono escolar está em grande mutação, sofrendo alterações sociológicas à medida da evolução da sociedade. Segundo o autor o abandono não estará a desaparecer, irá surgir de novas formas e com outro tipo de preocupações políticas.

## **2. O PROGRAMA INTEGRADO DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO (PIEF) – MEDIDA EDUCATIVA PARA JOVENS POUCO ESCOLARIZADOS**

Actualmente assiste-se a debates sobre o estado da educação, do ensino e da formação das nossas crianças e jovens e até ao reajustamento e alterações do sistema escolar. Destacamos inúmeras vezes neste contexto educativo e pedagógico o papel que assume a escola e as parcerias que estabelece, principalmente com a comunidade local. Este papel de abertura e de partilha, olhado historicamente com alguma desconfiança, devido ao centralismo da administração pública portuguesa, tem vindo a alterar-se nos últimos tempos (Benavente, 1990).

No contexto europeu, detecta-se a necessidade premente de mudanças na escola, no sistema educativo, na educação ou na formação (Canário, 2000). Estas mudanças estão emergentes nos discursos dos diversos actores educativos, no contexto da relação aberta e dinâmica da “escola” com a “comunidade”. O debate implica pensar a escola enquanto organização e questionar a sua capacidade de reconstrução, no sentido de realizar no seu contexto específico as finalidades propostas no âmbito do sistema social e cultural.

O PIEF é o Programa Integrado de Educação e Formação apresenta-se como uma medida de remediação quando os jovens já “passaram” por outras existentes e as rejeitaram. Concretiza-se através de planos de educação e formação individualizados que integram uma componente de escolarização<sup>9</sup> que favorece o cumprimento da escolaridade obrigatória, uma componente de formação para a ocupação e orientação vocacional<sup>10</sup> de acordo com os interesses e expectativas evidenciadas, durante o processo de sinalização e intervenção e uma componente de educação para a cidadania com o desenvolvimento de actividades de interesse social e comunitário, com a finalidade de promover a integração social e com a mobilização de saberes relacionais e sociais.

A decisão de integração de um menor no PIEF obedece a uma série de diligências efectuadas pelos técnicos do PIEC<sup>11</sup> após as sinalizações efectuadas pelos Agrupamentos de Escolas. Os jovens encaminhados para o PIEF podem, por norma, ser caracterizados da seguinte forma: jovens com comportamentos desviantes; jovens com um passado de insucesso escolar; jovens com muitas retenções ao longo do percurso escolar; jovens oriundos de famílias disfuncionais;

---

<sup>9</sup> As disciplinas são: viver em Português, Comunicar em Língua Estrangeira, Matemática e Realidade, Homem e o Ambiente, Educação Física e Desporto e Expressões Artísticas.

<sup>10</sup> Formação Vocacional e Actividade de Interesse Social e Comunitário. A elaboração de um projecto de formação vocacional ou de formação vocacional tem sempre presente um determinado projecto escolar e um determinado projecto profissional, dado que as suas opções nesta fase irão condicionar a sua futura ocupação profissional. Permite também aos jovens experimentar e experienciar oportunidades de vida e por conseguinte a construção de um projecto de vida futuro assente nas experiências vividas.

<sup>11</sup> Estes técnicos têm um papel preponderante e determinante na sinalização e acompanhamento dos jovens. Os técnicos são o técnico de intervenção local (TIL) e o técnico de intervenção regional que trabalham directamente com as escolas, alunos e professores e está regularmente em contacto com os alunos.

## 2.2 O PIEF NO CONTEXTO NACIONAL

O PIEF sob a alçada governativa (por delegação por competências) do qual o PIEC é o principal dinamizador, em parceria com o Ministério da Educação (ME), com o Instituto de Segurança Social (ISS) e o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, com representantes integrados em 5 Estruturas de Coordenação Regional (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) encontra-se implantado em Portugal continental<sup>12</sup> de forma muito expressiva.

A medida PIEF encontra-se largamente implantada em território continental e de acordo com os dados estatísticos da equipa de estudos e planeamento do PIEF, no ano lectivo de 2010/2011 encontravam-se a funcionar 188 grupos-turma abrangendo um total de 2305 alunos como ilustra a figura seguinte<sup>13</sup>:

	Nº de grupos-turma	Alunos que frequentam	%	Alunos matriculados	%	Taxa de frequência %
Norte	64	742		833		98,3
Centro	22	214		227		98,2
LVT	62	740		797		98,8
Alentejo	24	223		237		99,6
Algarve	17	211		211		100,0
Total	188	2126		2305		98,7

Verifica-se que relativamente à distribuição dos alunos por região, constata-se que é na região norte do país que se verifica uma maior incidência de cursos PIEF por contraste com a região do Algarve onde essa incidência é menor.

Como já foi anteriormente referido, a medida PIEF permite a aceleração da escolarização podendo certificar os alunos ao nível dos três primeiros ciclos do sistema educativo português. Feita a análise comparativa entre os alunos inscritos e a região de onde são oriundos, importa agora verificar a sua distribuição pelos vários ciclos de ensino.

No que respeita à distribuição dos alunos por nível de ensino verificamos que a maior parte se encontra a frequentar o 3º ciclo do ensino básico, 1232 alunos (53,4%). Excepção feita à região Lisboa e Vale do Tejo onde a maior parte dos alunos estão matriculados para certificação do 2º ciclo (445 alunos). Estavam a frequentar a medida PIEF no 2º ciclo 976 alunos (42,3%) e 97 alunos o 1º ciclo do ensino básico (4,2%).

## 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo o Conselho Nacional de Educação (2004) o abandono, sem qualificações, do sistema de educação e formação, constitui um problema social multipolar e complexo, que não pode ser reduzido a um mero problema escolar. Neste sentido, o combate eficaz do abandono não se deve limitar apenas a definições de medidas específicas e de âmbito local estabelecidas centralmente, mas exigir antes a capacidade política de fazer com que as comunidades locais e educativas sejam levadas a detectar casos concretos, promovendo o apoio na adopção de medidas cirúrgicas

<sup>12</sup> Nas regiões autónomas a medida PIEF não tem presença ou é pouco expressivo. Contudo, na Região Autónoma dos Açores, a Direcção Regional da Educação tem vindo a implementar programas específicos de recuperação de escolaridade (PERE) dirigidos a alunos com historial de reprovação, que registem visíveis dificuldades em adquirir os conhecimentos e desenvolver as competências definidas para cada ciclo de ensino da educação básica.

<sup>13</sup> Relativamente ao ano lectivo anterior houve a abertura de mais 690 vagas, aumentando em cerca de 32,4% a oferta, aumentando assim a eficácia e a eficiência de um designio exigente.

**Tabela 1.** Número de alunos matriculados e que frequentam a Medida PIEF, por grupos-turma, segundo a Região e taxa de frequência. Fonte: monitorização PIEF (<http://olhopief.blogspot.pt/p/pief-em-numeros.html>)

**Tabela 4.** Número de alunos matriculados por nível de ensino segundo a Região. Fonte: monitorização PIEF (<http://olhopief.blogspot.pt/p/pief-em-numeros.html>)

	1º ciclo	2º ciclo	3º ciclo	Total	%
Norte	9	291	533	833	36,1
Centro	0	65	162	227	9,8
LVT	64	445	288	797	34,6
Alentejo	20	100	117	237	10,3
Algarve	4	75	132	211	9,2
Total	97	976	1232	2305	100,0
%	4,2	42,3	53,4	100	

para a sua resolução específica. Desta forma, estamos perante uma obrigação política de generalizar o combate ao abandono escolar, através da responsabilização e motivação das comunidades e organismos locais numa personalização de respostas a dar a cada caso concreto, acompanhada da consequente apresentação de resultados e prestação de contas<sup>14</sup>, tornando assim o problema do abandono escolar uma responsabilidade de toda a sociedade.

Os alunos que abandonam a escola constituem um problema económico e social que irá ter consequências ao nível do desenvolvimento de uma sociedade global e globalizante capaz de competir com os seus congéneres mundiais. Muito se tem feito a nível nacional e europeu. Contudo, as directrizes, os despachos e decretos-lei muitas vezes esquecem que as políticas devem ser implementadas localmente e em função das especificidades de cada povoação, localidade ou mesmo região numa junção de sinergias onde todos podem contribuir.

Apostar na qualificação de capital humano, na melhoria de competitividade só se consegue se estivermos alertas para situações de risco que estão cada vez mais patentes nas sociedades. A medida PIEF contribui para uma efectiva democratização de uma escola para todos e onde cabem todos nunca esquecendo que o abandono escolar é um fenómeno multifactorial e as suas causas estão longe de ser totalmente conhecidas.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Azevedo, J. (1991). *Inserção Precoce dos Jovens no Mercado de Trabalho*. Cadernos PEETI. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Segurança Social.
- Azevedo, J. (2007). *Sistema Educativo Mundial*, Vila Nova de Gaia, Colecção FML, nº 5, Fundação Manuel Leão.
- Canário, R. (2000). Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: A escola face à Exclusão, In, *Revista de Educação*, vol. IX, nº 1, 2000 Departamento de Educação da F.C. da U. L., pp. 125 – 135.
- Canavarro, J. et al. (2004). *Eu Não Desisto – Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar*. Ministério da Educação/Ministério da Segurança Social e do Trabalho.
- Formosinho, J. (2000). *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Edições ASA.
- Guerreiro, M. et al (2009) *Trajectórias escolares e profissionais de jovens com baixas qualificações*, Lisboa: GEPE.
- Grilo, M. (2010). *Se não estudas estás tramado*. Lisboa: Editora Tinta da China.
- Justino, D. (2010) *Difícil é Educá-los*. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

<sup>14</sup> Parecer nº7 7/2004—Apreciação do Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar «Eu não desisto»